



Este boletim é uma síntese de avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios - CMAS do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP



A isenção de cobrança de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre operações internacionais de *leasing* (arrendamento) de aeronaves e motores de aeronaves foi um subsídio tributário originalmente criado na década de 1990. Essa isenção foi renovada sucessivamente e alcançou uma estimativa de R\$ 861 milhões em 2019.

Recentemente, a Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, considerada como marco legal da política, alterou a alíquota do IRRF de nula para 1,5%. Tal lei também limitou o benefício tributário às operações contratadas em 2020 e o descontinuou em exercícios posteriores. Anteriormente, a vigência prevista era até 2022.

A participação das despesas com *leasing* de aeronaves assumiu relevância crescente em todas as grandes empresas aéreas na última década. O Gráfico abaixo mostra que a participação relativa do gasto com *leasing* operacional de aeronaves nos custos e despesas operacionais das companhias aéreas saltou de 7,6% em 2009 para 12,9% em 2018.

Participação do arrendamento operacional de aeronaves nos custos e despesas operacionais das companhias aéreas, 2009-2018 (%)



Fonte: Demonstrações Contábeis de Empresas Aéreas Brasileiras - ANAC/MINFRA. Elaboração: SECAP/ME.

Atores da Avaliação

Coordenação: SECAP/ME

Execução: SECAP/ME e IPEA

Assessoria Técnica: ENAP

Gestor da Política: SAC/MINFRA

Supervisão: SECAP/ME

Aspectos Avaliados



• **Diagnóstico:** Qual o problema (e os seus efeitos/setor econômico ou população afetada) apresentado no diagnóstico que fundamentou a instituição da política de desoneração tributária? O

problema se mantém atual? Quais as causas que permanecem válidas e quais as novas causas do problema?

- **Desenho:** Qual a coerência interna do desenho de política que fundamenta a relação entre a causa do problema e a proposição do instrumento (renúncia tributária) como mecanismo capaz de resolver ou mitigar o problema enfrentado?

- **Governança:** Qual a capacidade do arranjo institucional da política pública (legal e infralegal) para regular os procedimentos, definir responsabilidades, produzir e publicar informações, controlar o uso dos recursos e contribuir para a produção de resultados esperados da ação de governo?

Metodologias

- Metodologias previstas no Guia de Avaliação Ex-Post do Governo Federal – diagnóstico do problema, desenho e governança.

- Estatísticas descritivas.
- Árvore de problemas, modelo lógico e teoria do programa;
- Investigação de registros históricos objetivando identificar as principais motivações para a criação do subsídio tributário e o grau de institucionalização da governança da política;

Sistemas e Bases de Dados

- As **bases de dados** utilizadas foram as seguintes: Anuário do Transporte Aéreo da ANAC/MINFRA; Demonstrativo dos Gastos Tributários, Bases Efetivas 2017, da RFB/ME; Registro Aéreo Brasileiro da ANAC/MINFRA e Demonstrações Contábeis de Empresas Aéreas Brasileiras da ANAC/MINFRA.

O que foi encontrado

- O diagnóstico que fundamentou a política tratava de problema genérico (“elevado custo Brasil”).

- O subsídio tributário não foi concebido no bojo de uma política bem delineada de desenvolvimento da aviação civil e não contemplou definição de objetivos, metas, contrapartidas, mecanismos de monitoramento, avaliação ou modelo de governança.

- Na vigência do subsídio, a frota foi ampliada, com a participação das aeronaves operadas por *leasing* elevando-se de 43% do total para 94%. A idade média da frota caiu e capacidade de transporte média subiu.

- A evolução da frota aérea foi acompanhada por ganhos de produtividade, queda de preços, ampliação da oferta e da demanda dos serviços, em um contexto de grandes transformações promovidas pela desregulação e liberalização do mercado de aviação civil.

- Não é possível inferir causalidade entre o subsídio e os resultados observados, uma vez que não foi realizada uma avaliação de impacto.

- O problema central da intervenção seria o alto custo de operação das empresas aéreas (R\$ 40,8 bilhões em 2019).

- O subsídio tributário às operações de *leasing* internacionais de aeronaves e motores teria a finalidade de mitigar esse problema, ao reduzir os custos com aquisição, manutenção e seguro das aeronaves (24% do custo total).

- Os resultados esperados da política seriam a redução do custo de manutenção, a modernização e a otimização do tamanho da frota aérea. Os objetivos específicos

seriam: reduzir o custo de frete; reduzir o custo operacional das empresas aéreas; reduzir o preço médio de passagens aéreas; aumentar a oferta de passagens aéreas; equilibrar a rentabilidade; e ampliar investimentos no setor aéreo. O objetivo geral seria estimular o desenvolvimento da aviação civil.

- A legislação que instituiu o benefício não previu um modelo de governança e sequer apresentou definição de papéis aos órgãos técnicos responsáveis pelo setor de aviação civil.

- Não foram identificadas definições sobre responsáveis diretos pela governança, implementação, monitoramento e avaliação da política.

- A exposição de motivos da lei mais recentemente aprovada sobre o subsídio não indicou estudos técnicos de fonte pública e disponível para que se verifique que tipo de fundamentação técnica pode ter servido de motivação para a proposição.

- A única atribuição claramente estabelecida sobre a política pública de subsídio tributário a operações de leasing de aeronaves e motores para aeronaves se refere à Receita Federal, na produção dos relatórios demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária.

Recomendações aprovadas pelo CMAS



À SAC/MINFRA e ao ME: O desenho institucional de eventuais proposições de políticas públicas de desenvolvimento da aviação civil financiadas por subsídios tributários deverá contemplar: i) diagnóstico preciso da necessidade de intervenção governamental no setor com identificação do problema; ii)

previsão de objetivos, metas e contrapartidas; iii) previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação; iv) modelo de governança, com transparência, identificação de atores, atribuição de responsabilidades e previsão de mecanismos de prestação de contas; e v) prazo de vigência.

- Não foram propostas recomendações prioritárias para a política pública avaliada, passíveis de apreciação e deliberação no CMAP, uma vez que a vigência do benefício tributário se encerrou em 2020.

RESPOSTA DO ÓRGÃO GESTOR – SAC/MInfra



- Há indícios de que a política de subsídio tributário ao *leasing* tem impactos positivos sobre o transporte aéreo no Brasil;

- A política é um instrumento efetivo da Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), na medida em que constitui um elemento fundamental para consecução de seus objetivos. Ela cria condições para a redução dos custos operacionais das empresas aéreas e tem sido entendida como característica do setor há mais de duas décadas;

- Ainda que existam alguns problemas, abandonar a política é pior que mantê-la; e

- Não é uma política implementada exclusivamente pelo órgão setorial responsável pela aviação civil (Ministério da Infraestrutura), sendo razoável recomendações a todos os órgãos envolvidos na formulação, implementação e acompanhamento, inclusive ao Ministério da Economia.

Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos, notas técnicas e nota à imprensa disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>

**MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIA ESPECIAL DO TESOURO E ORÇAMENTO - SETO

Bruno Funchal

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Gustavo José de Guimarães e Souza

SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE GASTO DIRETO

Aumara Feu

SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO

Nelson Leitao Paes

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CRÉDITO - CFIC

Carlos Renato de Melo Castro

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CGAT

Rodrigo Leandro de Moura

Igor Vinicius de Souza Geracy

Rafael Luis Giacomini

Ana Cristina Secchi Correia

Ronan Luiz da Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO DE GASTOS DIRETOS COART

Wilsimara Maciel Rocha

Roberta da Silva Vieira

Henrique Chaves Faria Carvalho

Ana Paula Piedade Pedrosa

Daniela Sherring Siqueira

COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS FISCAIS - COEF

Jossifram Almeida Soares

Carlos Henrique Rosa

Fernando Lima Madeira

Rodney Stanev

GABINETE

Alexandre de Oliveira Lima Loyo

Luiz Alberto D'Ávila de Araujo

Luiz Otávio Chabalgoity

Para mais informações acesse:

https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins_publicados

